

論 文

独占段階における地方自治

——イギリスの変遷を中心として——

藤 田 武 夫

まえがき

第一 近代的地方自治と中央統制

——資本主義国家と地方自治

一 近代的地方自治の成立とその原型

二 近代的地方自治と中央統制

第二 独占段階における地方自治

一 第十九世紀末から世界恐慌まで

二 世界恐慌以後

むすび

ま え が き

現代において、世界諸国を通じ、地方団体の自治活動の領域は、一般に狭まる傾向にあり、また地方団体は、財政

独占段階における地方自治

上も中央政府に依存するところが大きい。例えば、わが国においても、今日、地方団体の行政のうち、地方団体が、自主的に自由に取捨増減しうるものは、三分の一にすぎず、地方財源の四八パーセントまでは中央からの交付金にたよつてゐる。しかも、いろいろの複雑な機構を通じて、行財政両面から地方自治にたいする中央の統制は、次第に拡大強化されつつある。かくて、W・A・ロブソンをして、「地方自治の危機」を叫ばしめた。⁽¹⁾

(1) Robson, W.A., *The Development of Local Government*, Revised Ed., 1954, Prologue

本稿はロブソンの眼に「地方自治の危機」として映じた右のような地方自治の現実が、いかなる社会経済的諸条件にもとづき、どのような過程を経て、必然的に生じてきたかを、歴史的に素描しようとしたものである。「独占段階における地方自治」と題したが、論述の重点は、地方自治と中央統制の関係を歴史的に追求しようとするにある。まず、最初に成立した近代的地方自治の原型について、資本主義国家と地方自治の本来的な関係を検討し、進んで独占段階以後における地方自治の変遷を、世界恐慌以前とそれ以後に一応分けて記述した。同じく地方自治といつても、各国それぞれの社会、経済、政治などの諸条件によつて、その形態を異にすることは改めていうまでもないが、ここでは近代的地方自治が、最も典型的な発達を示したものとして、イギリスにおけるその歴史的発展を、上述の見地から追求していくことにする。

第一 近代的地方自治と中央統制

——資本主義国家と地方自治

高度の独占段階にある現代資本主義の下において、地方自治が、どのような内容をもち、いかなる地位を占めるか

を明らかにするためには、もともと近代的地方自治が、資本主義国家の下に成立した際に、それが、どういう内容を備え、また中央政府とどのような関係にあったかを知る必要がある。現代の地方自治も、このいわば近代的地方自治の原型の歴史的発展の所産にはかならないからである。この意味から、まず歴史的現象としての現代の地方自治を理解するに必要なかぎりで、近代的地方自治の原型を略述することにする。

永い歴史的伝統をもつイギリスの地方自治が、資本主義国家の下で「近代的地方自治」の内容を備えるにいたったのは、一八三五年の都市団体法 (Municipal Corporation Act) による。従って、ここでもこの法律を中心に、この前後に同国の地方自治に大きな影響をあたえた救貧法 (Poor Law) 改正や国庫補助制度の成立などを通じて、「近代的地方自治」の原型を検討する。⁽¹⁾

(1) 紙面の関係上、要点を畧述するにとどめるが、詳細は拙著全訂日本地方財政論第一編第一章「英国における近代的地方自治の生誕」を参照されたい。

一 近代的地方自治の成立とその原型

産業革命の進展に伴う第一八世紀後半から第一九世紀前半にかけてのイギリス都市の膨脹は、実に急激であったが、エンゲルスが、その著「英国における労働階級の状態」で詳しく描写しているように、当時における都市生活は、混乱の極に達した。都市は、無秩序、不衛生、犯罪の巢窟と化した(註一)。ことに第一八世紀末葉から各工業都市に蜂起した機械破壊団の暴動は、商工資本家を戦慄せしめた。

しかるに、当時都市の政治は、平均して各都市人口のわずかに百分の五にすぎない自由民 (Freemen) から選ばれる一握りの議員すなわち封鎖団体 (Closed Body) によって牛耳られた。「市の選挙は、単なる茶番劇であり」⁽²⁾、

市の役職は、議員の親戚に分配され、かつ都市は中央のトーリー党の地盤を形成した。かくて、市政は、当時の激変する都市生活にたいしなに対策を講ずることなく、市の財産や収入は、一部有力議員の私用に供されることも多かった。しかも、都市で家屋その他の不動産を所有或いは占有するものは、レート (rate) によって都市経費を負担したが、自由民の納税者は、納税者総数の十五分の一にも達しないことが多く、市政に参与しない商工ブルジョアジーや一般市民が、その大部分を負担した。

(2) Redlich J. & Hirst, F. W., Local Government in England, 1903, Vol. I, p. 118

(3) Redlich & Hirst, op. cit., p. 117-118

当時の都市住民のうちで、新興の商工ブルジョアジーは、第十八世紀後半から次第に一つの階級として、その政治的勢力を伸ばしてきた。かれらは、さかんな関税撤廃運動によって、一八二二年と二三年に、航海条例に定められた多くの特権を削減し、次いで二五年に羊毛の輸出を禁止する法律を修正せしめた。さらに三二年に多年懸案の選挙法改正を実現した。この改正によって、五六の腐敗選挙区から議員選出権を奪うとともに、新興の四三の都市に新たにこれをあたえ、商工ブルジョアジーの政治的進出の地歩を築いた。

最も大きなレートの負担をせおいながら、都市の極度の混乱状態によって一番ひどい影響をうけていた商工ブルジョアジーは、かねて都市の行財政の合理化近代化を企図していたが、選挙法改正の余勢を駆って、Closed Body に独占された都市団体の改革にのりだした。労働者も当時都市住民の大きな構成員であったが、エンゲルスが、指摘したように、労働者は、未だ労働者階級としての自覚も団結も欠いていた (註二)。かれらは、ブルジョアジーに動員されて、都市改革運動に参加したにすぎなかった。一八三五年の都市団体法を成立せしめた主導勢力は、市民社会にお

いて経済人として成長し、都市の行財政の合理化を強く要求した新興ブルジョアジーであったことは、間違いない(註二)。

都市改革が、新興ブルジョアジーの民主主義運動の一環であるとしても、都市団体法が成立するまでには、ラッセル卿(Lord John Russell)が、下院に改革案を提出してから、迂餘曲折があり、一時はその成立が危ぶまれた。そして上院の地主、貴族による修正をある程度うけられて、ようやく成立をみた。長老議員(Alderman)の存続は、その最も大きな修正である。かくて、都市のブルジョアジーによって推進された都市改革運動は、地主貴族の抵抗で歪められ、新しい都市団体法は、旧勢力との妥協的な産物として誕生したのである。もう一つ忘れてならないことは、選挙法改正というブルジョア民主主義発達上の画期的改革にひきつづいて、都市団体法が成立したことである。これは、民主主義運動における中央と地方の密接な関係を示すものである。

(註一) マンチェスター、リヴァプールでは、伝染病は、農村の三倍の死亡者をだし、都市は農村に比べて結核は二・五倍、胃腸病は二倍、神経病は五倍に上り、⁽¹⁾ 刑事犯による逮捕件数は、イングランドおよびウェールズで、一八〇五年から一八四二年に七倍に激増し、そのうちでも大工業都市を包擁するランカシアとミッドルセックスが、その四分の一以上を占めた。⁽²⁾

(1) Engels, F., Die Lage der Arbeitender Klasse in England, 7, Aufl., 1921. S. 110

(2) Engels, a, a, O. s. 133

(註二) エンゲルスは、当時の都会における無産大衆の偏狭な孤立状態について、「かれらはすべて結局その幸福を同一の手段および方法によつて獲得すべく努力しなければならないのではないか? しかもかれらは、かれらの間に全然共通なものがないのかのごとく、かれら相互間に全然関係がないのかのごとくに、お互に走りすぎるのである」と記述している。⁽¹⁾

(1) Engels, a, a, O., S. 24

(註三) マンローは、「全く奇妙なことだが、不安にたいする最初意思表示は、労働者から起ったのではなくて、工業中心地においてしばしば勃発し、往々生命を失ひ財産を破壊した騷擾によって脅かされた工場主から生じた」と述べている。⁽¹⁾

独占段階における地方自治

(1) Munro, W. B., *Municipal Government and Administration*, 1923, Vol. I, p. 76

一八三五年の都市団体法を転機として、イギリスの地方行政は、近代的資本主義的な地方自治の時代に入ったが、この法律が規定し、その後第十九世紀後半にわたって、都市だけでなく、カウンティ (County)、ディストリクト (District) およびパリッシュ (Parish) にも適用された近代的地方自治の原型は、次ぎのような内容をもっていた。

(1) 都市は、条例規則を制定実施し、地方税を賦課し、公債を起しうる独立の公法人であるとともに、市の住民によって選挙せられ、住民のために働き、住民にたいして責任をもつ市会をして、市を運営し代表させる。

これによって、行財政上における都市の自治権が、保証され、中央の無法な干渉を排除すると同時に、住民によって選出される議員による代議政治が、確立された。これらは、近代的地方自治の基本原則の実現であるが、議会中心の自治制がとられた。

(2) その市に三年間居住し、地方税を納めるものに、政治上および宗教上からの差別なく、すべて市会議員選挙権をあたえらるとともに、旧来の封鎖団体とその特権を廃止した。

これが、従来 of 寡頭政治制を打破して、市政の民主化をもたらししたことは、いうまでもないが、この場合、選挙制度が、一八三三年の新選挙法による国會議員選挙よりも一層民主化されたことは、注目に値する。三二年の国の選挙法では、都市選挙区で年収四〇磅以上の不動産所有者または賃貸料年額一〇磅以上の家屋の占有者にだけ国會議員選挙権をあたえたのに、都市団体法では、財産価額上の制限なく地方税を納める市民全部に市會議員選挙権を賦与した。これは、当時における地方自治の中央からの独立性と進歩性を示すものであるが、このように当時市政が、国政より

も一層民主化されたのは、恐らく都市において新興ブルジョアジーや市民の力が、中央におけるよりも一層強かつたからであらう。

(3) 一般的に市会に委ねられた行政の領域は、警察や街路照明を担当し、市場や港湾を運営し、市有財産を管理し、条例規則を制定実施し、また地方税を賦課することであった。

このように市会の行政領域を割合狭くかぎったのは、旧来の都市団体にたいする根深い不信にもとづき、当時の国会が、都市の行政領域を拡張することを好まなかったためであるが、ブルジョアジーが、労働者の機械破壊団などによつて最も手痛い打撃をうけた当時、社会不安に対応する警察を、都市行政の重要項目としたのは、注目すべきである。しかし、一応警察の中央集権化を避け、地方警察の形態をとった。なお地方議会の発意にもとづき国会の承認を求める地方法 (Private Bill) によつて、右の権限以上に市会の権限を拡張することもできた。これは、各地方の事情と要求を反映して、中央の地方政策に影響をあたえるものであり、近代的地方自治の原型として注目すべき点である。事実、都市の行政領域は、方法法によつて、その後急速に拡張された。⁽¹⁾

(1) Redlich & Hirst, op. cit., Vol. I, p. 132

(4) 市吏員の任用を市会の手に移したが、都市裁判官の任用権は長老議員の手から国王に移譲された。

前者は、市政民主化の一環であるが、後者は、司法権を都市の行政権から分離し、中央で握るためである。

(5) 都市の団体の財産の公共性を明確にし、その管理や収入の使用を、公の利益のために行うことを明定するとともに、毎年都市の会計について、市が任命する監査員によつて、自治監査を行うこととした。

右は、従来封鎖団体の一部有力者の私的な不正な利用が行われてきた市の財産や収入について、その公共性を明ら

かにし、自治的民主的管理を樹立したものである。

かくして、先ず都市に近代的地方自治が成立した。この場合、中央政府は、最高の統治機関であり、都市は、これに従属し、国の立法的・司法的統制に服するが、行政上次の諸点で、地方自治の役割を演じたのである。第一に、上述の(1)乃至(3)によっても知られるように、それが、地方の事情や住民の要求を反映して自主的に活動したということである。第二に、これと関連して、都市が中央にたいし行政上ある程度対等の地位にたっていたことである(註一)。これは都市団体の法の適用自体が、なんら強制的なものでなく、各都市の自主的決定に委ねられたことにも現われている。また(2)の市會議員選挙権の國會議員選挙権以上の拡張にもこれがみられる。第三に、都市が、前述の地方法の承認にも明らかなように、中央の政策形式にある程度影響をあたえることができた。また上述の(1)(2)(4)および(5)によって、一応都市の行財政の民主化が、実現され、これが、都市団体法による近代的地方自治の第四の役割であるということが出来る。しかし、この場合市政に参加しうるものは、不動産の所有者または占有者で、市税を納めるものにかぎられ、都市政革運動に動員された労働者や無産市民は、完全に市政から排除されたのである。そしてこれは、地方政治への参加は、不動産の所有者にかぎるといふ古くからのイギリス地方自治の伝統の継承でもあった(註二)。都市団体に残存した旧いものは、これにかぎらず、上院との妥協の必要上存置された二倍の任期をもつ長老議員制にもみられる。これらの旧いものが残ったのは、都市団体法が、資本主義の形成期において産業資本の支配の確立以前に、ブルジョア民主主義の展開の結果として公布されたためである。しかし、今回の都市改革によって、新興の商工ブルジョアジーが、地方においてその覇権を確立するための大きな地歩をえたことは、明らかである。

右のような内容をもって、近代的地方自治の原型が成立したが、近代的地方自治の性格と役割を捉えるためには、

中央統制との關係を検討せねばならない。とくにこれは、現代の地方自治と近代的地方自治の原型との關係を理解する上に不可欠の問題である。

(註一) この行政上の中央にたいする対等の地位は、イギリスの地方自治の歴史的伝統にもよるものであり、レッドリヒは、「都市団体法は、その徹底した急進主義にもかかわらず、これを歴史的にみれば、市の公民が、地方の代議員によって正当に構成された市会を通じて、自分達の公共事務を処理する固有の権利をもつという古い国民の理念の復活であった」と述べている。⁽¹⁾

(1) Redlich 4 Hirst, op. cit., Vol. I, p. 29

(註二) ウエップは、この点について、「ほとんど地方団体の全領域を通じて新しい原則が、古いそれに代えられた一八二三年から一八三六年の偶像破壊の数年間においてさえ、生き残った唯一のものがあった。この幸運な生存者は、財産所有の原則——これはある点で實際上国会改革で強められた——であり、いいかえれば、それは平均以上の財産を所有することの証明が、行政に参加する者に必要な資格要件とされたということである」と記述している。⁽¹⁾

(1) Webb, S. & B., English Local Government, 1922, B. IV, p. 467

二 近代的地方自治と中央統制

イギリスの地方行政にたいしては、第十八世紀末まで、国会による立法的統制と裁判所による司法的統制だけが行われ、中央政府による組織的な行政上の統制は、存在しなかった。しかし、第十九世紀に入り、近代資本主義社会の発達に伴い、国民的中央集権国家が成立するにいたって、中央政府の地方行政にたいする統制が、現われてきた。

一八一六年から散発的にはじまった地方の警察行政にたいする中央の監督は、一八二二年内務省の継続的な監督に組織された。さらに翌二三年の刑務所法 (Prison Act) は、地方団体に画一的に一定のプランに従って、その刑務行政を行う義務を課するとともに、年四回刑務行政に関する詳細な報告を内務大臣に提出せしめることとした。また一八三一年春のコレラ蔓延を契機に、中央衛生庁 (Central Board of Health of Medical and Other Dig-

niaries)を設置し、大多數の都市に地方衛生部をおかせ、中央衛生庁の指令に服させた。地方の道路行政についても一八二〇年から三〇年代に中央政府が介入した。⁽¹⁾さらに一八三四年の改正救貧法(Poor Law Amendment Act)は、中央の行政統制をいぢるしく前進させた。同法によつて、救貧行政に適合する行政区域を設定するために、パリツシュの連合体を設け、各連合体に住民(不動産所有者)選出の地方救貧委員会(Board of Guardians)を新たに設けて、これに救貧行政を管掌させると同時に、これに中央の嚴重な行政統制を加えた。すなわち中央に三名の委員による中央救貧監督庁(Central Board of Poor Law Commission)を設け、救貧行政を全国的に統一し、かつ中央から派遣する官吏をして定期的に査察せしめ、会計検査を行わせた(註二)。エリザベス女王の時代からパリツシュが、自主的に自由に行つてきた救貧行政にたいし、右のように嚴重な中央統制を加えることについて、一部でイギリスの地方自治を破壊するものであると非難が浴びせられた。しかし、この改革によつて、一八〇〇年から一八一八年までに四百万磅から七百万磅へ倍増して、その負担者である地主、商工ブルジョアに悲鳴をあげさせた救貧税は、三六年には四百五十万磅に急減した。そして同時に商工ブルジョアや地主は、警察と救貧行政にたいする中央の監督、統制を通じて、資本主義社会の秩序を維持し、資本の蓄積をおし進めることができたのである。

(1) Webb, op. cit., B. IV, p. 461-464, 2-10

一八三五年の都市団体法による近代的地方自治の地位と役割を考える場合、右に述べたように、当時都市その他の地方団体の主要行政であつた警察、衛生、救貧および道路などについて、すでに中央の統制が、かなり強く加わつていたことを見落してはならない。

また一八三四年地方税制調査委員会が設けられた。その調査と意見にもとづき、三五年から囚人護送費にたいし三

万磅、巡回裁判所および四季裁判所費用の半額（八万磅）を、国庫から地方団体に補助金として交付することとした。従来イギリスにおいて中央から地方へ国庫補助金を交付することはなかったが、ここにはじめて中央政府から地方への財政援助が現われた。しかも、この財政援助の理由は、行刑事務は、国家的重要性をもつというにあり、二三年の刑務所法による一定の刑務行政の地方団体への義務づけと密接な関係をもっていたのである。ここに財政援助を通じて、地方行政にたいする中央の干渉が、はじまったのである。

次に都市団体法自体について、中央統制の關係を検討してみよう。この法律の適用が、なんらの強制的なものでなく、各都市の自主的な判断に委ねられたことは、前にもふれたが、この点、改正救貧法が、都市をも含めて救貧行政を担当するすべての地方団体に適用されたのと建前を異にした。また法に定められた市会の権限を必らず行使させる有効な方法もなく、また義務づけられた行政事務についても、その不履行を是正するには、訴訟或いは民事裁判の手続によらねばならなかった。法律の内容自体にも中央の行政統制は、少なかった。主なるものは(1)都市の条例は、枢密院が拒否することができる。(2)市有財産の譲渡或いは三十一年以上の長期の賃貸並びに起債については、大蔵省の承認を要する。(3)都市を選挙区に分割し、各選挙区の市會議員数を定めるについては、枢密院の許可をうけねばならない。(4)都市の警察委員会は、内務省に年四回報告書を提出する義務がある。(5)退職手当について不満をもつ吏員は、大蔵省に訴えることができる、などである。(1)と(2)は、都市の行政にたいする重要な中央統制であるが、都市の各行政にたいする中央官庁の監督統制は、規定されず、また都市行政全般について責任をもつ大臣も中央官庁もなかった。

右によって明らかなように、都市団体法では、市民の新しい代議制による自治的な市政運営に委ねて、中央の行政

統制は、なるべく排除された。これは、新興ブルジョアジーが、都市改革によって、中央の場合以上に都市においてかれらの支配を確立しようとしたこと（市會議員選挙制にみられるように）にもとづくのである。しかし、前に述べたように、実際上および觀念上（註二）、すでに中央政府の地方行政にたいする行政統制は、警察、救貧、衛生および道路などの行政の上に加わってきていたのである。従って、都市は、これらの行政の運営について、中央の統制に服したのである。資本主義的中央集権国家の下では、中央政府と無関係な地方自治は、とうてい許されなかった。従って、都市団体法が、中央統制の機構を欠いたことを、ウェップは、同法の重大な欠陥であるとし、「一八三五年の都市団体法の立案者や支持者には、最も無知なまた最も鈍感な都市についてさえも、全体としての社会の利益において、衛生や安全の国民的最低水準とみられるものを、確実に実施せしめるために、中央官庁によって、都市団体を監督し検査し会計監査し、また統制する手始めさえもしようとしたように思われない（中略）——この点にかれらの法案作成上の最も明白な不完全さが現われている」と指摘している。近代的地方自治は、それが、前近代的封建的な諸拘束から解放されて、ブルジョア民主主義的自治に進もうとするとき、同時にそれは、中央集権国家の統制下におかれるのである。

(一) Webb, op. cit. B IV, p. 752—3

(註一) レッドリッチは、「救貧法に関する全部の行政が、新しい中央官庁に集中されることになった。かくて、イギリスは、最高の財政的および行政的統制力をもった中央官庁の指示と監督の下に活動する地方の役人の膨大な組織という新しい局面に当面するにいたつた」と述べて、改正救貧法による中央統制の画期的意義を強調している。

(一) Redlich & Hirst, op. cit., Vol. I, p. 130

(註二) 一八三四年の救貧法改正の主役を演じたチャドウィック(Sir Edwin Chadwick)は、ベンタム主義の熱心な帰依者であつ

たが、当時イギリスの社会思想を支配したベンタムの功利主義は、中央官庁と地方自治の関係を次のように考えた。「確保さるべきものは、社会全体の最大多数の利益であるから、一国社会のどの地域も、従ってどの地方団体も、それ自有の構成員の利益のために完全な自治を享受するように委託されえず、またそういうことは許されない。全国的に適用される一般法だけでなく、全体としてその社会の利益を確保することのできる中央官庁もまた必要であり、この官庁は、個々の地方団体の要求に抗しても絶体的に必要である。(中略)都市行政も、たえず国会の統制下に、権威ある練達の官僚によって刺戟され指導されまた抑制されねばならぬ」⁽¹⁾と。

(一) Webb, op. cit., B. W. p. 426—7

以上が、近代的地方自治の原型の内容並びに中央政府との関係である。この地方自治の原型は、資本主義の形成期に、ブルジョア民主主義の展開によって成立したものであり、それは「古典的地方自治」と呼ばれることが多い。しかしながら、この「古典的地方自治」は、資本主義社会における国民的中央集権国家の下に成立したものである。資本主義は、その自立のために国内の統一市場を不可欠のものとし、国民経済を形成するが、そこでは市民社会の秩序を維持し、資本主義的経済関係を育成するための法律、官庁、警察、軍隊が、必要になり、全国にわたって統一的な貨幣、度量衡、中央銀行、幹線道路などが要請される。これらは、国家が、担当する。近代的地方自治は、このような中央集権国家を前提し、その下に存在し運営されるものである。従って、それは、中世の自治都市や封鎖的自足的な共同体にみられるような、国家内の小国家というべき治外法権的自治や局地的小宇宙ではない。それ故に、イギリスの近代的地方自治の原型である都市団体法による都市団体も、同法の規定だけでなく、むしろ警察、救済、衛生、道路などの重要な地方行政にたいする監督、統制の機構によって、中央統制に服したことは、当然であるといわねばならない。そして資本主義が、発展して、独占段階に入り、さらに高度化するに従って、地方団体にたいする中央統制は、後述のようにますます拡充強化されてくる。

しかし、古典的地方自治は、先きに述べたように、(一)地方の事情や要求を反映して自主的に活動し、(二)地方団体が、行政上必ずしも常に中央政府に従属せず、ある程度これにたいし対等の地位にたつて独自性をもち、また(三)地方団体が、中央の政策形成にある程度影響することができたのである。都市団体法には、前述のようにアナクロニスティックなところもあったが、都市団体のこれらの自主性、独立性が、大きかった。このように、古典的地方自治に地方的自主的な面が大きかったのは、次のような社会経済的根拠にもとづく。⁽¹⁾ (1)当時の資本主義の発展段階において、未だ市場や勢力圏について地方の地域性が残っていたこと、(2)地方の商工ブルジョアジーや小独立生産者が、まだ地方的に富を蓄積しうる条件があったこと、(3)大資本の全国的支配が、いまだ確立されていなかったこと並びに(4)社会階級の分化が、なおあまり進まず、プロレタリアートの階級闘争が昂揚していなかったことなどである。自由資本主義時代においても、資本主義の発展に伴い、これらの社会経済的根拠が、崩れるに従って、地方行政にたいする中央の統制は、次第に増大した。しかし、独占段階に入るとともに、古典的地方自治を支えてきたこれらの根拠は崩壊し、近代的地方自治は、大きく変容してくるのである。

(1) この点、西川清治、中央集権と地方自治(講座「地方自治体」第二巻「現代的地方自治」所収)に負うところが多い。

第二 独占段階における地方自治

ここでもイギリスの場合について、独占段階以後における地方自治の歴史的変遷を、具体的にみていく。そしてそれによって、独占段階以後資本主義の高度化に伴い地方自治の内容と地位が、どのように変化したか、またそれを規定する諸条件は、なにであったかを、追求していくことにする。時期を、(一)イギリス資本主義が、独占段階に入った第

十九世紀末から世界恐慌までと、(二)世界恐慌から現代までに大別して、記述する。

一 第十九世紀末から世界恐慌まで

近代的地方自治の原型となった前述の一八三五年の都市団体法は、その後、次第に全都市に適用され、従来各都市にあたえられた特許状や旧い慣習等は、本法の条項に適合しないかぎりすべて廃止された。しかし、都市団体法に盛られた新しい自治行政の原理は、一八八八年の地方自治法(Local Government Act)によって County Council に、一八七五年と一八九四年に Distirt Council と Parish Council に適用されたのであり、それが、イギリスの全地方団体に滲透するまでには、⁽¹⁾ ほぼ半世紀を要した。しかも、イギリス資本主義は、第十九世紀末から独占段階に入りつゝあった。

(1) Jennings, W. I., *Municipal Revolution (A century of municipal Progress)*, 1935, p. 21—22

一八八八年時の蔵相ゴッセン (Goschen, G. G.) が、不況下に累増する国庫補助金を抑制するとともに、中央財政と地方財政を分離しようとして設定した指定財源制度 (Assigned Revenue System) は、教育、警察、農業などにたいする補助金の増加によって、間もなく破綻を生じたが、一八八九年、補助金制度全体を検討するために「国税および地方税調査委員会」 (Royal Commission on Imperial and Local Taxation) を設置した。この委員会の報告書が、一九〇一年に提出された (註一)。委員会は、補助金制度を検討する根本的な手がかりとして、地方団体が担当する行政事務を、「国家的なもの」 (onerous) と「地方的なもの」 (local and beneficial) とに分けた (註二)。委員会は、この区別が、絶対的な理論的正確さをもって分界を画することはできず、多くの場合、二つの要素が、さまざまな程度で混在することを認める。「しかし、利益の主たる分前が、地方に利害関係のある人々に直接

に帰するような事務は、地方的事務と呼ぶことができる。他面、行政の普遍性と劃一性 (universality and uniformity of administration) ということが、一般に国家的事務の特徴である。このような行政は、特定の地方に特別の利益をあたえるものではない。さらに国家が、その施行を強制し、かつ一定の能率水準に達することを強制するような事務は、国家的なものとみなされる⁽¹⁾と主張した。この見地にとって、委員会は、救貧、警察および行刑、教育並びに幹線道路を、国家的事務に組み入れたが、これらの事務に要する経費の全部を国が負担するのではなく、一部は地方税により、一部は補助金で負担されなければならないとした。

(1) *Fiscal Report of Royal Commission*, p. 11—12 (Finer, H., *English Local Government*, 1950, p. 462)

さらに、委員会の少数意見は、中央政府は、国家的事務に関する全経費の半額を補助金として地方へ交付し、十年間これを据置くことを唱えるところに、補助金問題を、中央地方間の行政能率の問題として注目した。そして補助金は、所定の事務を施行する団体に直接に交付されるべきものとしたが、これは、「国の補助金は、補助金を使用する事務が、あらゆる点で能率的に行われたことを、中央政府の所管者が認定した場合にかぎり、あたえられるべきである⁽¹⁾」という重要な原則を適用するための最善の方法であるからとした。

(1) *Finer, H., op. cit.*, p. 466

右の国税および地方税調査委員会の地方行政にたいする新しい認識と、中央政府の補助事務にたいする監督の要請は、地方自治の内容と地位が、独占段階に入って、ようやく変わってきたことを物語るものである。資本主義が、独占段階に入り、大資本大企業の下に資本が集中集積されるに伴い、生産の社会性は、ますます大きくなるとともに、人口、商品、資金の全国的な移動が、いよいよはげしくなる。その結果、一国の社会経済構造の広域化全国化が進

み、各地域社会の分立性独立性と市場や勢力圏の地域性が、次第にのぞかれ、それぞれの特殊性が、薄らいでくる。しかし、独占資本主義下では、この社会経済構造の広域化全国化は、反面、同時に大都市へのその集中化を伴い、全国化と集中化が表裏をなして進行し、地方の商工ブルジョアジーや小独立生産者の独立の経営が、次第に困難になる。そしてこのような社会経済構造の下に、社会階級の分化が進み、プロレタリアートの階級闘争が、熾烈になる。かくて、中央政府の権力が強化され、その機能が拡大されるとともに、中央権力の独占資本への従属化が発展する。しかも、独占資本は、その全国的規模で資本蓄積のために、また社会的諸矛盾の激化に伴う階級闘争に備えるためにも、教育、幹線道路、警察、救貧などの行政を全国的に実施することを要請する。このような社会、経済、政治の諸条件の変化の下に、従来 local なものと観念されてきた自治行政、とくに教育、警察、救貧、幹線道路などの行政について、「国家的な」性格が、強調されるようになったのは、当然である。そしてこれらの行政について、全国的な普遍性と画一性の必要が唱えられ、一定の水準の達成が主張され、またさらに進んで少数意見のように、地方の行政能率にたいする中央の監督が、要求されてきたのである。

右の委員会の報告は、直ぐには実施されなかったが、地方団体行政の国家的重要性にたいする一般の認識は、いよいよ拡大し、やがてこの認識の上にたつ地方行政組織の改革や補助金の増加が行われ、これに伴い地方自治の地位、役割も変わってきた。一九〇二年教育行政がディストリクトやバロから広域団体であるカウンティとカウンティ・バロに移されると同時に、中等教育にたいし中央の教育庁から補助金が交付される反面、監督が加えられることになった。これについて、ファイナー(Finner, H.)は、「個人または地方の恩恵によって教育が行れる時代は、すぎ去った。教育を国家的統一と商工業発達的手段として意識的に利用することは、次ぎのことを全く明白にした。すなわち地方団

体は、単に、国家の協力者にすぎないものであり、決して自己のために活動する、独立の機関ではない。⁽¹⁾ (傍点筆者)と述べている。地方自治の地位は、地方の利益のための独立の活動から中央政府との協力の下に、国家的な行政を担当するものとみられるようになってきたのである。

(1) Finer, H., op. cit., p. 468

一九〇九年に報告された救貧法委員会 (Royal Commission on the Poor Law) の調査は、救貧事務についても、貧窮の原因は国家的であり、その救済策も国家的でなければならないとした。公衆衛生についても、疾病原因は、必ずしも地方的でなく、またその影響するところが、全国的であることが認められてきた。さらに交通の発達とくに自動車交通の発達に伴い、幹線道路の改良、路線計画などについて、全国を全体として取り扱おうとする気運が、たかまり、一九〇九年中央に道路庁が新設された。また同年中央政府によって任命された委員会である職業紹介所が設置され、貧窮と失業にたいし中央政府が乗りだすことになったが、これは、一九一六年労働大臣の下に移管された。このような情勢によつて、二十世紀に入り、地方経費は急激に膨脹したが、国庫補助金も、その新設や増設によつて、一九〇〇年度の一、二二〇万磅から一九一三年度には二、二五〇万磅に倍増し、地方収入にたいする比率は、九%から二三%へ急上昇した。⁽¹⁾

(1) Hicks, U.K., British Public Finances: Their Structure and Development 1880—1952, p. 119

このような背景の下に、一九〇一年以来国税と地方税の關係に生じた諸変化を調査し、この問題について勧告を行うために、一九一一年地方税調査委員会 (Departmental Committee on Local Taxation) が設置され、その報告書が一九一四年に提出された。

委員会は、地方団体の行政事務について、国家的事務と地方的事務の中間に準国家的 (semi-national) 事務を挟入した。この第三部類に属する事務は、實際上、中央政府から補助金を交付されてきたものであるが、この種の事務については、国と地方団体の協力関係 (collaboration or partnership) ⁽¹⁾ にもとづき、その負担を分か合うべきものとした。反面、補助事務にたいする中央の統制を効果的ならしめるために、「いかなる形態で補助金が交付されるにせよ、その行政事務に関係ある中央官庁が、地方行政を有効に監督しうるに必要な程度まで、その補助金を減額しうる権限が、留保されねばならない」⁽²⁾ とした。国庫補助金は、明確に中央の地方自治統制の有力な手段と考えられてきたのである。また委員会は、「準国家的事務の上に、地方的利益を反映し、また有能な人々が、地方議会に活動することを励ますことが、重要である。このために、地方団体は、この種の行政の実施にかなりの自由裁量権をあたえられるべきであり、地方団体を中央官庁のエゼントの地位に落してはならない。」⁽³⁾ と説いた。また一般の方針として、区劃の広い上級地方団体ほど一層広い自由が認められるべきであると主張した。⁽⁴⁾ 中央統制の必要を強調しながらも、なお地方自治を尊重すべきことを説き、しかも地方行政の広域化に応じて、広域的な地方団体に一層広い自治を認めるようにとしたことは、注目すべきである。

(1) Finer, op. cit., 1950, p. 469

(2) Departmental Committee on Local Taxation, Cd. 7315, 1914, p. 22—3 (Finer, H., op. cit., 1950, p. 303)

(3) Departmental Committee on Local Taxation, Cd. 7315, 1914, p. 22—3 (op. cit.,)

(4) Departmental Committee on Local Taxation, Cd. 7315, 1914, p. 22—23 (op. cit.,)

地方団体の課税についても新しい要請が生まれてきた。すでに二十世紀初頭に、地方課税委員会 (Royal Commission on Local Taxation) が、各カウンティおよびカウンティ・バラには単一の不動産評価機関を設けて、地方

税賦課の地域間の不公平と不統一を除去することを提案していた。一九一四年の地方税調査委員会は、さらに一步を進めて、地方税賦課のための土地評価は、すべて中央の地価評価機関 (Government Land Valuation Staff) による評価によって統一的になされ、地方の要求や反対は、地方評価委員会によってとりあげるようにすべきことを提唱した。⁽¹⁾ この思切った提案には、地方的な利害関係から反対があり、また第一次世界大戦の勃発によって、実行に移さなれなかった。しかし、独占段階における社会経済構造の全国化集中化と独占資本の全国的支配に伴い、地方の経費についてだけでなく、地方税の賦課についても、地域間の不統一をのぞいて全国的な調整と統一をもたらしうことが、要請され、課税上の地方自治にたいする制限が要求されてきたのである。

(1) Finer, H., op. cit., p. 441

地方団体の行政のナショナルな性格にたいする一般の認識が、広まるに従って、一九一五年以来、保健衛生、警察、教育および幹線道路などにたいする国庫補助金が増大したが、その補助率も五〇パーセント或いはそれを超えることが多かった。とくに最大の補助金である教育補助金については、一九一八年から二一年の間の諸法令によって、初等教育のための個別的な諸補助金は廃止され、その代わりに各地方団体にたいし初等教育全般にたいする包括補助金が交付されることになった。この場合、各地方団体のレートの課税標準である不動産価格を考慮して交付することによって、ある程度財政調整の機能をもたせたことは、注目に値する。補助金額は、初等教育でも中等教育でも、中央の教育庁が承認した純支出額 (Net approved expenditure)⁽¹⁾ の五〇パーセントを下らないこととされ、中央政府が、地方の教育費を査定し承認することによって、地方の最も重要な教育行政の内容にたいする中央統制が強化された。

(1) Finer, H, op. cit., p. 476

このようにして国庫補助金総額は、一九一五年度の二、三二〇万磅から二四年度には七、三五〇万磅に躍増した。しかるに、第一次世界大戦後外国貿易の不振その他によって、イギリス経済は、不況下に沈滞し、国家財政緊縮の必要が、さかんに唱えられた。一九二二年国費調査委員会 (Committee on National Expenditure) すなわちいわゆるゲデス委員会 (Geddes Committee) が設けられ、委員会は、国費の節減を図るために、定率補助金に代えるに、定額補助金を主張し、その額の減少と据置を勧告した。

しかし、第一次世界大戦後における世界的な民主主義運動の昂揚によるイギリス勤労大衆の政治的要求は、戦後の不況による生活の窮迫化によって、一層はげしくなり、地方団体の社会保障、保健衛生、住宅などの行政を拡充せしめた。一九一三年度に総額 (地方税勘定および資本勘定) 三、三〇〇万磅であったこれら社会行政の経費は、二三年度には一〇、三〇〇万磅に増大したが、住宅費は、とくに躍増した。⁽¹⁾ イギリスの独占資本も、ある程度の社会行政の拡充によって、階級闘争の激化に伴う戦後の社会不安を緩和し、労働者農民を把握する必要があったのである。これとともに戦後の産業合理化運動に呼応して、道路・港湾などの産業基盤を整備し、資本の蓄積を推進する必要に迫まれ、地方の道路費などが、一九二〇年代に著増した。しかも、前述の諸社会行政や道路整備は、ナショナルな性格を備え、全国的に一定水準を維持することを、要請されたので、これらの経費の増大に伴い、国庫補助金も通増したが、これは、ますます地方行政にたいする中央政府の発言力を拡大した。

(1) Ficks, U. K., op. cit., p. 114, 117 以下。

地方税賦課に関する先きの一九一四年の地方税調査委員会の提案は、一九二五年の地方税法 (the Rating and

Valuation Act) によって、かなり大規模に実現された⁽¹⁾。この改革は、課税区域と課税主体の変更と地方税 (rate) の整理・統一という形で行われた。従来地方税は、狭い救貧区を課税区域とし、救貧税吏が、徴収にあたってきたために、課税物件の評価や課税が、区々で、各地区間に負担のいちじるしい不公平を生じた。今回、救貧区を課税区域とすることをやめ、救貧税吏を廃止して、大体カウンティおよびカウンティ・バラを中心とする広い区域を単位に三四〇の新しい評価委員会をおき、ここで課税物件の評価と地方税の賦課徴収を行うこととした。さらに諮問機関として中央評価委員会を新設し、全国的に評価の統一を促進し、不公平をのぞくことに努めた。一方、従来教育、道路、衛生などの地方行政が急増し、道路区、衛生区その他が、その財源をえるために、救貧税を基礎として種々の地方税を課してきたので、地方税制の不統一と負担の不公平が、はなはだしかった。今度の改革で、救貧税に附加された従来 の雑多な地方税を、原則として各地方団体が徴収する一般地方税 (General rate) に綜合統一し、ただ郡部で少数の特別税を認めることとした。独占資本の全国的活動が拡大され、また右に述べたように地方行政のナショナルな性格が強まるとともに、地方税についても、広域的全国的性格が強まり、地方行財政が、未だ地方的であった時代には黙認されえた地域間の区々の課税と負担の不公平も、もはや許されなくなつたのである。しかも、その結果は、地方税制の統合をもたらし、地方団体の財政自治を制約することになった。

(1) 以下の敘述は *Finer, H., op. cit., p. 441—449* による。

(註一) この報告書は、多数意見と少数意見に分かれたが、少数報告は、後年ウェブ (Webb, S.) によって、補助金問題に関する最良の報告書であると評された。⁽¹⁾

(1) Webb, S., *Grants in Aid*, p. 1 (footnote)

(註二) ユリット "onerous services" (厄介な事務) と "beneficial services" (利益になる事務) を、その意味内容から、「国家的

事務」と「地方的事務」と訳したが、当時イギリスにおいて、“onerous” “beneficial”の語が、大体「国家的」「地方的」という意味で慣用され、ウェットも明らかにこの両者の区別をnational, localの区別と同一視してゐる。⁽¹⁾

(1) Grice, J. W., *National and Local Finance*, 1910, p. XIII (Preface by Webb, S.)

二 世界恐慌以後

一九二九年の世界恐慌によって、イギリス産業は、大打撃をうけ、深刻な恐慌に襲われた。地方経費の膨脹に伴い年々急増をつづけた地方税(一九二三年度の七、一三〇万磅から二八年度の一六、六〇〇万磅⁽¹⁾)は、各種産業間並びに地域間に非常な不均衡を生じていたが(註二)、恐慌は、企業の収益の激減によって、地方税の重圧を一層加えるとともに、右の不均衡を一段とはげしくした。しかも、国庫補助金の大半を占めた定率補助金は、貧弱団体の財政窮乏を緩和する力をもたなかった。かくて、一九二九年、恐慌対策の一環として、地方税の軽減、地方経費の節約および負担の均衡化を目的に、大規模な地方自治法の改正が行われたが、この改正は、地方行財政の改革を通じて、イギリスの地方自治の地位に大きな影響をあたえた。

(1) Newcomer, M., *Central and Local Finance in Germany and England*, 1937, p. 365

まず地方税の軽減については、(一)農業用の土地と建物(住宅を除く)は、税の全免(註二)、(二)工業用不動産と鉱山は、四分の一に減税、(三)運送用不動産は、減税額を農産物・鉄・石炭などの特定貨物の運賃引下げに充てることを条件として、四分の一に減税した。減税の対象になったものは、恐慌の打撃の最もはげしい産業であったが、不況によって生活の窮迫化した勤労大衆にたいしては、なんら減税の措置がとられなかった。このようにして、この時の減税政策が、もっぱら大資本や大地主の救済に動いたことは、明らかであるが、とにかくこの場合地方税政策が、中央の

恐慌対策の重要な一環として利用されたことは、注目に値する。かくて、この段階において、全国的規模で、地方税が、景気対策として登場してきたが、これは、次ぎのように、二つの結果を伴わざるをえなかった。一つは、地方経費節約のための行政機構の変更であり、他は、地方税の減収による貧弱団体の財政の一層の窮乏化とこれに対応するための財政調整である。

地方経費の節減、地方行政合理化の要請に応えるために、行政事務の上級地方団体への移管と行政区域の拡張が行われた。救貧事務について、旧来の救貧連合区 (Poor Law Union) を廃止し、事務をカウンティおよびカウンティ・バラへ移した。その結果、救貧事務を担当する団体は、六三一から一四五へ激減し、その管轄区域は、平均四倍に拡大された。またルーラル・ディストリクトの道路事務も、すべてカウンティへ移管されたが、これによって、道路事務担当団体が、六四〇から六二に急減し、平均約十倍への所管区域の拡張となった。アーバン・ディストリクトの道路の一部も、カウンティへ移管された。これら上級団体への事務移管は、経費を節減するとともに、財源の均等の化、負担の均衡化にも役立ったが、これは、もともと救貧や道路の行政が、広域化し全国化してきたことにもとづくものである。同時に、上級団体への事務移管は、地方行政にたいする中央統制の拡大に対応して、これに便利な行政機構を作るためでもあった。その後、一九三〇—四〇年代にわたって、後述のように、さまざまな地方行政について、行政事務の上級団体への移管が、実現されていた。

(一) Newcomer, op.cit., p.185

地域間の負担の均衡化と、減税に伴う貧弱団体の窮乏化にたいする調整とは、国庫補助金の整理統合と一般国庫交付金 (General Exchequer Contribution) の新設によって行われた。従来イギリスにおける国庫補助金の支配的

形態は、定率補助金であり、地方団体の支出額に比例して補助されるものであったが、この形態の補助金は、地方団体間の財政力の開きがあります大きくなり、地方税負担にもはなだしい地域的不均衡が現われた当時において、ますます地方財政の地域的不均衡をあげくした。この欠陥を排除し、地方税負担の均衡化をはかるために、一九二九年の地方自治法は、従来の諸補助金のうち、教育、警察、住宅および道路の一部に関する補助金をのぞくすべての補助金を廃止し、これに代えて、新たに「一般国庫交付金」と呼ぶ補助金の新しいシステムを創設した。この新補助金は、廃止補助金による地方収入の減収を補填すると同時に、地方税負担の均衡化を図り、かつ前述の減税による地方収入減をも補うという一石三鳥を狙ったものである。

一般国庫交付金は、永く存続してきたゴッセンの指定収入制に代わって、イギリスの国庫補助金の王座を占めることになったが、この交付金は、同国の地方財政ひいては地方自治に大きな影響をもたらした。この交付金は、長期間にわたる経過期間をおいたが、第一交付期間の交付金額は、(一) 地方税減税による減収補填額 (二) 一三四万磅、(二) 廃止補助金による減収補填額 (一、六二七万磅) および (三) 追加額五〇〇万磅よりなり、総額約四、四〇〇万磅である。この金額のうちから当初六年間は、地方税軽減および廃止補助金による減収額の四分の三の額を、各カウンティおよびカウンティ・バラに交付し、残余を次ぎの方式で配分し、その後次第に減収補填額を減らし、次ぎの方式による配分額を増額した。この場合の配分基準は、「加重人口」(weighted population) と呼ばれるもので、各カウンティおよびカウンティ・バラについて、毎期に推定人口を基礎とし、五才未満の幼児数、課税価格の一人当り不足額、失業者数および道路一哩当り人口数の四つの因子でこれを加重したものを基準に配分する。交付金が、各地方団体の財政需要と財政力を考慮して、財政調整の役割をはたそうとしていることは、明らかであるが、この場合に道路と失

業対策が重視されていることは、注目すべきであり、恐慌下においても、この国庫交付金によって、産業基盤の整備と失業救済による社会秩序の保持が図られたのである。

右のような財政調整を目的とする一般国庫交付金の成立は、明らかに地方財政の中央集権化の前進であるが、この場合注意すべきは、この交付金を通じて地方団体にたいする中央統制がいちじるしく増大したことである。すなわち同法は、公衆衛生および道路行政の全分野にわたって、政府に新たに統制権をあたえた。すなわち地方当局が、公衆衛生行政の実施にあたって、他の地域の水準に比べて、「合理的な能率と進歩の水準を達成或いは維持しえない場合」には、保健大臣が、また地方団体が、その道路或いは道路の一部を満足な状態に維持しえなかったと認めた場合には、運輸大臣が、それぞれ適当と考えるだけ交付金を削減しうる権限をあたえられた（註三）⁽¹⁾。かくて、財政調整、負担の均衡化を目的に設けられた一般国庫交付金は、同時に地方自治にたいする中央統制のいちじるしい拡大を伴ったのである。

(1) Robson, W. A., *The Development of Local Government*, 1954, p. 36

独占段階における経済力の地域的集中は、必然にその地域的不均等を招来し、財政力の貧富団体間の不均衡を激化する。しかるに、社会経済構造の全国化集中化と独占資本および住民の政治的要求とは、地方行政の広域性、全国性を強め、地方経費の劃一的膨脹をもたらす。その結果としての地方団体の収入と支出の開きは、資本主義が高度化するにつれますすはげしくなる。この矛盾の打開策として、行政事務の上級団体への移管が行われるとともに、前述の一般国庫交付金のような財政調整交付金が設置された。しかし、この政策は、前述のように、大資本のための景気対策としての減免税政策と密接に結びついて行われたものである上に、この交付金を通じて、行財政両面における中央政府の地方自治にたいする統制が、拡大されたのである。いわば不均等の均等化過程を通じて地方行財政にたいす

る中央統制が、おし進められたのである。

一九二九年の世界恐慌を劃期に、地方財政にたいする中央統制が、一段と前進したことは、右に述べたとおりであるが、三〇年代以後の地方行政上に現われた一つの特色は、各種の地方行政が、ディストリクトやバラから上級地方団体であるカウンティやカウンティ・バラに移管されたことである。

一九三六年の住宅法 (Housing Act) によって、保健大臣は、スラム・クリアリングに関して、地方団体が、法定の義務を遂行しなかったときは、返還を求めるという条件つきで、毎年国庫補助金を交付することになったが、同時にカウンティにこの行政の遂行についてディストリクトを監督し、義務不履行の場合は代執行する権限をあたえた。⁽¹⁾ 四〇年代に入つて、上級団体への移管は、急速に進んだ。一九四四年の教育法 (Education Act) は、義務教育年限を一五歳に延長し、特別学級を設けることを定め、また成人教育をも地方に義務づけたが、同時に地方の教育担当団体をカウンティとカウンティ・バラに改め、従来初等教育の責任をもったバラやディストリクトは、小中学校教育に関する特定の事務だけを担当する機関にされた。さらに、同法の第一条には、教育大臣は、「各地方において各種のまた包括的な教育を提供するという国民的な政策について、かれの統制と指揮の下に、地方団体に効率的な行政を確実に実施させる」義務を負うことを規定した。⁽¹⁾ ロブソンは、これをもって、中央政府と地方団体の関係は、従来の協力関係から支配従属の関係に移ったとし、「この時以後、大臣は、理性の最後のより処とみなされ、かれの決定は、法廷でも或いは直接には国会でも抗議することはできない。さらに、かれの意見は、地方の選挙民の与論よりも上位におかれた」と述べている。⁽¹⁾ かくして、地方の中心行政である教育行政が、上級団体へ移管されると同時に、これにたいする中央統制が、いちじるしく強化されたのである。

- (1) A West Midland Group Study, Local Government Central and Control, 1956, p. 29
- (2) Smellie, op. cit., p. 172および Robson, op. cit., p. 38
- (3) Robson, op. cit., p. 38—39

ついで一九四五年地方団体貸付法 (Local Authorities Loans Act) によって、地方団体は大蔵省の承認がなければ、公共事業貸付委員会 (Public Works Loan Commission) による政府資金の借入以外に資金を借入れることが禁止されたことは、財政自治にたいする強い拘束となった。

一九四六年の警察法は、従来バラに属した警察行政をカウンティに移すとともに、翌年戦争中中央に移管した消防をカウンティとカウンティ・バラに担当させた。同年の衛生行政法 (National Health Service Act) は、地方の母子保護を任意制から義務制に切替え、結核の予防、治療を義務づけ、かつ保健婦、家庭保母をおかせたが、同時にこれらの行政事務をデュストリクトからカウンティへ移した。なおこの時公立病院が、中央へ移管された。翌四七年の都市農村計画法 (Town and Country Planning Act) は、当時大都市近郊地の問題などをめぐってはげしくなってきた都市農村の対立抗争に対応して、カウンティに都市農村計画の権限をもたせるとともに、事務の委任という形態でデュストリクトをその下級機関とした。また独占資本の発達に伴う大都市の膨張による困難な都市と農村の調整計画を進めるために、四〇年代始めからリージョナル (Regional) の思想が、唱えられ、四〇年のバロー報告 (Barlow Report) で、中央のナショナル・プランに従うリージョナル・プランとこれを実施する機関の必要性が主張されたが、具体的には、このための特別機関が創設されることは、ほとんどなく、カウンティの行政権の拡大などによって、右の思想の一部が実施された。

右にみたような教育、警察、消防、衛生および都市農村計画などの諸行政の上級団体への移管は、第二次世界大戦後の国家独占資本主義の下における生産の社会性の拡大にもとづく地方行政の広域性ないし全国性の増大に、その根柢をもつものである。しかし、教育行政の移管に最も明瞭に現われているように、行政の広域化は、地方の民主的自治を拡充するという方向ではなく、中央の政策を直線的に実施するために、むしろ中央への地方の従属関係を強める方向において進められた。さらにこの場合、次第に大規模化する財政需要に應ずるための財源獲得の便宜や行政の能率化ということが、行政の広域化を促す他の理由になっていた。⁽¹⁾

(1) A West Midland Group Study, op. cit, p. 30—31

一方、三〇年代以後一部の地方行政の中央各省への移管が進められた。一九三四年、失業保険年金受領の権利を失った健康な失業者の救済を中央に移し、四〇年には、従来地方団体の責任であった老人および寡婦年金への補助も中央に委ねられた。また三六年の幹線道路法は、中央の運輸省が直接責任をもつべき国家的重要性のある数箇の主要道路を指名したが、その後この指名道路は次第に拡張され、中央直轄の道路が増加した。

第二次世界大戦は、地方団体行政の中央各省へ、或いは中央政府によって設けられた特別機関(ad hoc Authority)への移管を急速に発展せしめた。今回の戦争の勃発に際しては、消費者配給の地方行政も、かつて一九一七—二二年に食糧と石炭の配給が行われたときのように、地方団体の委員の手に委ねられるのではなくて、新設の中央の省の直接の仕事とされた。この場合地方団体の吏員は、地方におけるその執行官を命ぜられ、地方団体の財源や知識は、新設の省のために役立てられたが、これらの吏員は、地方議会にたいしてではなく、大臣にたいして責任を負った。⁽¹⁾戦後において、この傾向は、一層強まった。戦時中農林漁業大臣は、地方におけるかれの仕事を管理し調整するため

に、戦時農業執行委員会 (War Agricultural Executive Committee) を任命し、これを従来の各カウンティの自治的な農業委員会に代える権限をえたが、四六年の農業法で、この執行委員会を恒久化するとともに、カウンティの農業指導行政を農林漁業大臣の手に移管した。

(1) A West Midland Group Study, op. cit., p. 32

同じ年の国民衛生法で、公立病院が、中央に移されたことは、前に述べたが、これによって地方の衛生行政の大きな部分が失われた。四七年の国民保険法 (National Insurance Act) は、中央の社会保険制度を拡充するとともに、地方団体の年金委員会を廃止した。翌四八年の国民扶助法 (National Assistance Act) は、地方の行政領域にあたえた影響からみて、最も注目すべきものである。同法は、貧困者、盲人および結核患者などの扶助について、従来カウンティとカウンティ・バラが担当した行政を、すべて三四年の失業救済局の後身である中央の国民扶助局 (National Assistance Board) に移した。これによって、エリザベス時代の救貧法以来永年地方の中心行政の一つとなした貧困救済は、地方団体の手からはなれることになり、以後地方団体は、身体障害者扶助や非常事態の一時的住宅提供など少数の救済事務を担当するにとどまることになった。前述の公立病院とこの公共扶助の中央移管によって、地方団体は、多額の経費負担から免れたが、その中心行政の大きな部分を失ったのである。

他方、これと並行して政府の特別機関への地方行政の移行が、行われた。四七年の都市農村計画法は、はじめてこの計画の費用の賦課徴収を、同法で設けた中央土地局 (Central Land Board) の直接の責任とした。恩給、国民健康保険も、すべて政府の特別機関によって担当されることになった。道路、ガス、電気その他の公益事業も、特別機関に移されたものが、多く、例えば新たにガス電気法で設けられた燃料動力大臣の任命によるナショナル・ボードに

地方団体のガス電気事業の多くが、移管された。しかも、これらの特別機関と、第十九世紀に設けられた特別機関との間にはいちじるしい差異があり、第十九世紀のそれは、地方の民主的行政の有効性にたいする信頼にもとづいていたが、第二十世紀のそれは、高い効率性と技術的専門的および管理的組織への信頼に基礎をおき、むしろ行政の中央集権化への方途として採用された。⁽¹⁾

(1) A West Midland Group Study, op. cit., p. 39

もっとも上述のような地方団体の行政機能の喪失にたいして、住宅建設、児童福祉施設、老人保護施設、環境衛生施設、学校、食堂および防空などの新しい領域への地方行政の拡張もみられたが、⁽¹⁾全体の傾向として、地方団体の行政活動の領域は、かなり縮小されてきたのである。しかも、右の新しい行政にたいしても、中央の統制が加えられ、地方の自主性が制限せられた。⁽²⁾

(1) Maud, J. S, Finer, S. E., Local Government in England and Wales, 1953, p. 206—210

(2) Ficks, op. cit., p. 116—117

かくて、ロブソンは、世界恐慌以後の地方自治を掘りくづす中央集権化の傾向として、(1)地方団体より中央の各省または同様な機関への行政機能の移管、(2)中央統制の程度はさまざまであれ、特別機関 (ad hoc authority) への種々の行政事務や事業の移譲をあげ、さらに(3)地方団体にたいする中央統制の増加を示し、(3)について、前述の一九二九年の保健大臣の一般国庫交付金の削減権、一九四四年の教育法その他を例示した。⁽¹⁾かくして、いろいろの形態をとりながら、中央集権化は進み、ロブソンをして「地方自治の危機」を叫ばしめるにいたった。⁽²⁾

(1) Robson op. cit., p. 36—39

(2) Robson, op. cit., Prologue

さらに右に述べた地方行政上の諸変化に対応して、イギリスの地方自治とくに地方の財政自治に大きな影響をあたえたのは、一九四八年の国庫平衡交付金 (Exchequer Equalization Grant) の設置と、これに伴う不動産価格の評価事務の内国収入庁 (Board of Inland Revenue) への移管である。一九九一年に創設された一般国庫交付金は、前述のように、地方税減税と一部補助金の整理による減収を補填することが、主な目的であり、総額約四、四〇〇万磅のうち右の補填を行った残余分だけが、貧富団体間の財政調整に充てられていた。従って、富裕団体もすべてこの交付金の配分をうけていた。実施後すでに二〇年近くを経過して、減収補填の必要もなくなるとともに、貧富団体間の財政力の不均等が、一層激化してきたので、今回この交付金を、財政調整を主目的とする国庫平衡交付金に改組することになった。

新しい国庫平衡交付金は、カウンティ、およびカウンティ・バラにたいして、当該団体の加重人口一人当課税価格が、全国平均の加重人口一人当課税価格に達しないものにたいしてだけ交付される。加重人口には、実際の人口数に一五才未満の子供数を加えたものであるが、カウンティについては、区域内の道路一哩当り人口が七〇人に達しない場合に、これを七〇人とするに必要とされる人数の三分の一をさらに加算する。加重人口一人当課税価格が、全国平均に達しない団体では、加重人口一人当課税価格の全国平均額に、当該団体の加重人口を乗じて標準課税価格総額を算出し、これからこの団体の実際の課税価格総額を控除して不足課税価格総額を算出する。次に、別に当該団体の一般財源所要額 (relevant local expenditure) を算出し、(註四) これを上記不足課税価格総額と一磅につき二〇志で徴収した地方税収入額との和で除して、該当分数をだす。先きの不足課税価格総額にこの分数を乗じたものが、当該団体に

交付される衡交平付金である。次にカウンティは、それが平衡交付金をうけると否とにかかわらず、その区域内のバラ、アーバン・ディストリクト、ルーラル・ディストリクトなどにたいして、人頭割交付金 (capitation grants) を交付しなければならない。この場合、バラおよびアーバン・ディストリクトにたいする頭割額は、ロンドンをのぞく全国のカウンティに交付される平衡交付金の総額を、これらカウンティの人口数の二倍で除したものであり、ルーラル・ディストリクトにたいする頭割額は、その二分の一とされた。

右の改革によって、この種の交付金の財政調整機能が、いちじるしく強化されたことは、明らかであるが、それだけ財政の中央集権化が、発展した。その上、二九年の一般国庫交付金について認められた保健大臣および運輸大臣の交付金削減権が、国庫平衡交付金の場合にも、住宅および地方自治大臣の手に継承された上に、一層拡大された。それは、一般国庫交付金の場合のように公衆衛生や道路行政だけでなく、地方団体のあらゆる行政に適用されることになり(地方自治法第六條⁽¹⁾)、地方団体が「能率と進歩の合理的な標準を保持しえず、過大な不合理な経費を支出した」⁽²⁾場合には、交付金を削減しうることになった。かくて、地方団体のすべての行政にたいする中央政府の「詳細な検査と入念な統制の下に」⁽³⁾平衡交付金を交付されることとなったのである。財政調整の拡大に伴う中央統制の前進である。

(1) Robson, op. cit., p. 36—37

(2) Smellie, K. B., op. cit., p. 164

(3) Robson, op. cit., p. 37

右に述べたように各カウンティおよびカウンティ・バラの不足課税価格が、新しい平衡交付金の組織の中軸となるた

めに、当然地方税の課税標準である不動産価格の評価について、全国的な斉一性を確保することが、必要になった。この要請に応えるため、一九四八年の地方自治法の改正によって、従来のカウンティその他の評価委員会をすべて廃止し、評価事務一切を地方当局の手から中央政府の機関たる内国収入庁へ移した。かくて不動産の評価事務は、内国収入庁の評価官 (valuation officer) の手によって行われることになった。この改革は、数百年にわたって、地方団体が、各々自主的に課税価格の評価を行ってきた歴史からみて、大きな変革であり、イギリスの地方団体は、その財政自治にたいし大きな制約をうけることになった。地方財政にたいする中央統制は、二五年の課税区域の拡大と地方税の整理統一からさらに大きく発展したわけである。

第二次大戦を経て、国家独占資本主義が、発達するに伴い、経済発達の地域的不均等、貧富団体間の財政力のアンバランスが、一層激化したにもかかわらず、独占資本の資本蓄積のための道路その他の諸施設を全国的に整備するとともに、社会的諸矛盾の激化に対応して全国的に民生行政のナショナル・ミニマムを実現することが、一層必要になってきた。これに応じて、前述のような国庫平衡交付金の組織が、設けられたが、中央政府は、この組織を通じて、他方団体の行政や財政の全般にたいし監督統制を加えて、その効率化と合理化を確保するとともに、不動産価格評価の中央への移管によって、地方の自主課税権を大きく制約することになった。

しかし、国庫交付金と地方自治の関係は、その後、さらに複雑なプロセスを経て、変化を重ねたのである。

一九四七年度に六、九〇〇万磅を計上した国庫平衡交付金は、漸増して、五七年度には一〇、五〇〇万磅へ増加した。しかし、教育その他の特定補助金も、地方経費の膨脹に伴い、激増し、国庫補助金総額は、一九四八年度の二八、一〇〇万磅から次第に逡増して、一九五七年度には五九六〇〇万磅に上った。⁽¹⁾

(一) Williams, A., *The Finance of Local Government in England and Wales since 1948 : Part I* (National Tax Journal, Dec., 1958, p. 307) 244頁。

しかるに、特定補助金の多くは、定率補助金であって、補助金の増加に伴い地方経費が膨脹する傾向があるにもかかわらず、地方団体の収入について新しい財源は、容易に見出されない。また、毎年国庫が支出する補助金額が不安定である上に、地方団体の行政や経費支出について中央の監督統制が強く、地方団体の自主性が制約されるので、特定補助金の増大と地方自治の関係が、早くから問題になった。さらに重要なことは、国家独占資本主義下に国際情勢が緊迫化し、社会経済的矛盾がますます激化するに伴い、国家財政が一層膨脹してきたので、中央政府は、国庫補助金の激増に堪えがたくなった。かくて、中央政府が地方自治を一応尊重しながらも、国庫補助金抑制のために、国、地方を通ずる財政資金の効率的利用を図り、それを通じて地方行政の統制、合理化をおし進めねばならなくなった。

これらの要請に応ずるために、一九五九年に一般補助金 (General Grants) が創設され、同時に従来の国庫平衡交付金が、地方税補填交付金 (Rate-deficiency Grants) に改組された。一九五九年に新設された一般国庫補助金の組織は、次ぎのとおりである。従来の教育 (但し学校牛乳または給食をのぞく)、農業教育、保健、消防、児童保護、都市計画、道路安全、交通巡視、身体訓練及び厚生、老年者・虚弱者・身体障害者の在宅設備および福祉事務、選挙人登録並びに学校横断巡視等の補助金を廃止し、これらをすべて新しい一般補助金に吸収するが、一九五六―七年度のレベルで、これらの補助金の総額は、約三億磅になる。カウンティおよびカウンティ・バラに交付されるこの一般補助金は、次ぎの方式に従って決定される。まず「基礎的補助金」として、人口一人当五・七五磅 (一九五九年度)、これに一五才以下の児童一人当〇・五磅を加える。つぎに「追加的補助金」として、(1) 超過学童数、(2) 幼児および

老人数、(3)人口の超過稠密度、(4)道路にたいする人口の稀薄度、(5)人口の超過減少度並びに(6)大ロンドンにおける高物価について、それぞれ単位当り費用或いは乗率（基本的補助金にたいする）を乗じたものを算出する。そして上述の基礎的補助金と追加的補助金との合計額から、当該団体が課税価格一磅当り九片で課税した場合の地方税の収入額が差引かれ、その残額が、その団体にたいする補助金の交付額になる。上述の補助額の算出については、物価および給与の変動、教育・保健・社会扶助・消防・児童保護・都市計画その他のこの種補助金に吸収された補助対象である各種行政の改良、向上および拡充が、考慮される。この場合にも、一九五八年の地方自治法によって、住宅および地方自治大臣にこの補助金を受領する地方当局が、その行政事務について、他の地域の水準に比べて、合理的な水準を達成ないし維持しえなかったと認めた場合には、国会にこれに関する報告と当該地方当局の意見を提出し、大臣の意見が承認されたときは、補助金を削減しうる権限があたえられた（地方自治法第三条）。

一般補助金の創設と同時に、従来为国庫平衡交付金は、地方税補填交付金に、改組された。新しい地方税補填交付金は、従来、各地方団体の課税価格にもとづいて、配分額が算定されていたのを、直接に地方税収入額を基礎に算定することに改めた。また従来国庫平衡交付金は、カウンティおよびカウンティ・バラにたいしてのみ交付されたが、今度の補填交付金は、カウンティを介せず、国庫から直接に資格のあるディストリクトやバラにも交付されることになった。これに伴い、従来のカウンティからディストリクトに交付されていた人頭割交付金は廃止された。またカウンティにたいする補填交付金は、もっぱらカウンティの一般的目的に充当されるカウンティ自身の経費にもとづいて算定されることとなり、また、交付金の対象となる経費の限度額を設け、それ以上の経費の増加については、補填交付金で補填せず、当該団体の地方税の収入で賄うべきものとされた。

一般補助金と地方税補填補助金を合算すると、特定事務に結びつかない一般的な補助金は、補助金総額の三分の二に達し、この両者を介しての中央統制は、地方行財政の上に大きな影響をあたえるのである。しかるに、上述の組織によって知られるように、一般補助金は、特定補助金に比し、地方団体の経費支出について自主性を尊重しながらも(註五)、ナショナルな地方行政の一定水準を保持せしめることに役立ち、かつ地方税収入額を控除することによって財政調整の役割をも果している。しかも、この補助金は、前述のように、地方行政の単位費用を劃一的に定めることによつて、地方団体の乱費を防ぎ、地方行財政の合理化効率化をたかめるとともに、中央統制を確保することができるといふ巧妙な構造を備えている。ウィリアムズ(Alan Williams)は、「特定の定率的補助金から一般的定率的補助金への移行は、弾力性から効率性への重点の移行を意味した」と結論している⁽¹⁾。さらに、従来の国庫平衡交付金の地方税補填交付金への改組によつて、交付金を純然たる地方税不足の補填にかざると同時に、交付の対象になる経費を一定費目にかざった上に、費額に限度を設けたので、この改組によつても、中央政府は、この種の財政資金の支出を抑制し、かつその効率の利用を徹底することができた。

(1) Williams, A., *The Finance of Local Government in England and Wales since 1948*, part III (National Tax Journal, June, 1959, p. 136)

(註一) 当時の財務当局の調査によると、全産業の収益にたいする地方税の比率は、七・八%であったが、炭坑業では二七%、紡績業一三%、製鉄、造船、機械工業は二〇%に上つた。⁽²⁾ またアーバン・ディストリクトにおける地方税は、地域により課税価格一磅当り最低八志から最高三四志という大きな開きがあった。⁽²⁾ しかも、負担過重な地方こそ不況による打撃の最も強い産業の所在地であった。

(1) The Statist, Vol cxiv, no. 2693, 1929, p. 474

(2) Newcomer, op. cit, p. 199—200

(註二) 農業用の土地にたいする地方税は、すでに一八九六年「Agricultural Rates Act」によって半減され、一九一三年さらに四分の一に軽減され、二五年には税の軽減は、農業用の建物にも及ぼされた。

(註三) スメリエ (Smellie K. B.) は、その著「地方自治の歴史」のうちで、この改正について、「保健大臣は、間接に、経費を支出する地方団体の各種の行政をコントロールする手段を獲得した。(中略) 大臣は、最後には財政的援助を拒否するという権限をもって、勧告し、奨励しまた警告する権利をもつことになった」と述べている。⁽¹⁾

(一) Smellie, K. B., A History of Local Government, 1949, p. 173—174

(註四) relevant local expenditure とは、特定事務にたいしてあたえられる特定補助金その他の特定財源によって賄われる部分を除外した地方税と平衡交付金で支弁される経費額である。わが国では、これを普通に「一般財源所要額」と呼んでいる。

(註五) 一九五七年国会に提出された地方財政白書は、国庫補助金制度の再編成について、「一方において、政府はなお国家的政策を決定し、補助金の交付をうける個々の事務について基礎的水準に合致することを保障することについて責任を負う。この目的のために行われる統制は、地方行政人力委員会 (The Local Government Manpower Committee) で中央各省の責任とすることが妥当であると認められた事務に限定さるべきである。これらの目的のためには基礎的水準が定められることがあって⁽¹⁾も、これらの事務を提供する方法については、およぶかぎり地方団体に裁量が委ねられるべきである」と述べている。

(一) Local government Finance (England and Wales), Presented by the Minister of Housing and Local Government to Parliament by Command of Her Majesty, July 1967, p. 5

む す び

国民的中央集権国家を前提とする資本主義国家の下においては、近代的地方自治は、その成立の当初から、いろいろな形態で中央政府の監督、干渉をうけざるをえなかった。しかし、市場や勢力圏の地域性が残り、地方の中小商工ブルジョアジーや独立生産者が、地方的に富を蓄積することができ、また大資本の全国的支配が確立せず、社会階級の分化、階級闘争が、はげしくなかった自由資本主義時代においては、いまだ地方自治は、地方の事情や要求を反映

して自主的に活動し、地方団体は、ある程度中央政府にたいし対等の地位をもち、中央の政策決定にも影響をあたえることができたのである。

しかるに、独占資本主義段階に入り、独占資本の全国的支配が、確立されて、生産の社会性が、一段と大きくなり、社会経済構造の広域化全国化と集中化が発達し、社会階級の分化と階級闘争が、激化するとともに、中央政府の権力が強化され、その機能が拡大されてくると、地方自治の内容と地位は、大きく変化してきた。この段階においては、主として独占資本の資本蓄積のための諸施策例えば道路、教育、警察、資源開発などにしても、また勤労大衆の民主的要求へのある程度の譲歩としての社会保障、住宅その他の社会行政にしても、これらは、次第に全国的な性格を帯び、従って、ナショナル・ミニマムの実現が要請されてくる。かくて、地方団体の経費は、全国劃一的に膨脹する。しかも、独占段階に入って、経済発達の地域的不均等は、ますます激化し、貧富団体間の財政力のアンバランスは、いよいよはげしくなる。その上に、もともと地方税源が欠乏し、税収入の弾力性が乏しいところへ、経済の組織、活動の広域化全国化に伴って、中央の税制の優越性が、大きくなる。この矛盾に対応して、警察、教育、道路、救貧などの行政にたいする国庫補助金が、激増するが、補助金を通じて地方行財政にたいする中央政府の監督、統制が加えられる。地方自治の地位は、地方の利益のための独立の活動から、中央政府の協力と監督の下に、主として全国的な行政を担当するものに変わってきた。われわれは、先きに第二〇世紀のはじめから一九二〇年代にかけて、イギリスの地方自治とその財政について、このような変化を具体的にみてきたが、一九二五年、地方税の賦課についても、全国的な調整と統一が、一部分実現された。

一九二九年の世界恐慌を劃期に三〇年代以後、国家独占資本主義の時期に入り、独占資本による全国的支配と中央

権力の掌握が、一段と進むにいたって、地方自治の形態、地位は、さらに変化を示した。恐慌対策として行われた二九年の大改革によって、上級地方団体への救済、道路行政の移管と一般国庫交付金の創設をみたが、財政調整の機能を荷うこの交付金の削減権を通じて、中央政府の地方行政にたいする統制が、強められた。上級団体への行政の移管は、その後、教育、警察、保健衛生、都市農村計画などについて次ぎ次ぎに行われた。このような地方行政の広域化は、国家独占資本主義下の生産の社会性の拡大、社会経済構造の全国化集中化の発達に対応するものであるが、それが、中央の施策の貫徹を主な目的として、中央の権力の強化と機能の増大の下に行われるために、行政の広域化は、地方住民の民主的自治の拡充としてではなく、中央への地方の従属を強める方向において進められた。四四年の教育行政のカウンティおよびカウンティ・バラへの移管と中央統制の強化は、このことを最も明白に示した。

さらに、第二次世界大戦後には、農業、保健衛生、公共扶助、都市農村計画などの行政の一部や、ガス、電気などの公営企業の一部が、中央の各省や政府の特別機関へ移管されることとなり、地方団体の行政領域が狭められた。このような地方行政の中央への移行は、行政の全国的性格の濃化と地方財政の窮乏によって促進されたが、これによって中央の政策の直線的な実施と、行政の効率的管理が、徹底することになった。行政の上級団体或いは中央への移管と並んで注目すべき現象は、地方財政の構造の中央集権化と、これを通ずる地方団体の自治にたいする制約の拡大である。四八年の国庫平衡交付金は、貧富団体間の財政調整機能をいちじるしく強めたが、同時にその組織を通じて地方行政の合理化能率化を図るため中央統制が拡張され、また不動産価格評価事務の中央への移管によって、財政自治に制限を加えた。さらに、五九年国庫交付金制度を改革し、一般補助金と地方税補填交付金を設定することによって、一応形式的には行政上の地方自治を尊重しながらも、各種の行政の単位費用の法定その他によって、地方行財政

の合理化効率化を一層徹底させ、財政資金の一層の効率的利用を図ったのである。

かくて、今日、独占資本による全国的支配と中央権力の掌握、社会経済構造の全国化集中化並びに社会階級の分化と階級闘争の激化に対応して、地方自治は、形式的にその形態を維持しながらも、行政上および財政上、中央政府ときわめて緊密な従属関係にたち、その支配機構の重要な一環に組み入れられているのである。そして自治行政の内容は、独占資本の資本蓄積のための諸施策の実施に重点をおきながらも、労働者、農民を把握するためのやむをえざる譲歩として、ある程度の社会行政を担当しているが、独占資本、中央政府の行財政の合理化効率化の要請によって、その活動をきびしく統制されているのである。